

# Inhaltverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	15
A. Einführung und Problemstellung	17
I. Eröffnung des Themas	17
1. Dimension des Wirklichkeitsbezuges im öffentlichen Baurecht	17
2. Der Faktor Zeit im Verhältnis Recht und Wirklichkeit	19
3. Einfluss von Tatsachenveränderungen auf rechtliche Geltung	19
II. Gang der Untersuchung	20
1. Struktureller Überblick	20
2. Inhaltlicher Aufbau der Untersuchung	21
B. Begriffserläuterungen und Vorstellung der Untersuchungsgegenstände	24
I. Der Bebauungsplan	24
II. Der Flächennutzungsplan	25
III. Die Baugenehmigung	26
C. Derzeit anerkannte Gründe außerordentlichen Geltungsverlustes der Untersuchungsgegenstände bei Tatsachenveränderung	28
I. Rechtsfigur der Funktionslosigkeit	28
1. Überblick über die Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans	28
a) Entstehung des Begriffs und der Rechtsfigur „Funktionslosigkeit“	28
b) Anerkannte Folgen der Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen	31
c) Funktionslosigkeit des Bebauungsplans bei kommunaler Neugliederung?	32
d) Anfängliche Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans	33
e) Rechtshistorische Aspekte der Funktionslosigkeit	34
2. Überblick über die Funktionslosigkeit eines Flächennutzungsplans	35
3. Ausdehnung und Entwicklung des Anwendungsbereichs der Funktionslosigkeit	36

4. Entstehung von Bebauungsplänen durch Gewohnheitsrecht oder tatsächliche Übung?	38
5. Exkurs: Normverwerfung, Kompetenzen und Fristengeltung bei funktionslosen Bauleitplänen?	39
a) Grundsätzliches zur Verwerfungskompetenz von Behörden	39
b) Bestehen einer Verwerfungskompetenz der Genehmigungsbehörde	41
c) Bestehen einer Verwerfungskompetenz der Gemeinde	43
d) Zwischenergebnis: Keine Normverwerfung, sondern Eintritt der Geltungsbeendigung durch tatsächliche Umstände	44
e) Funktionslosigkeit im Rahmen einer Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO	47
f) Geltung der Antragsfrist des § 47 II 1 VwGO bei Funktionslosigkeit?	48
g) Zwischenergebnis: Keine Antragsfrist bei Funktionslosigkeit	48
6. Untersuchungsbegleitendes Beispiel zur Illustration	50
II. Geltungsverlust einer Baugenehmigung bei Nutzungsunterbrechung	51
1. Darstellung der gegenwärtigen Rechtslage und Zusammenfassung der Fallgruppen zur Begründung des Geltungsverlustes einer Baugenehmigung	52
2. Geltungsverlust einer Baugenehmigung durch Nutzungsunterbrechung	52
3. Geltungsverlust einer Baugenehmigung durch Nutzungsänderung	54
III. Zwischenergebnis und Ausblick zum Untersuchungsfortgang	56
 D. Möglichkeit des Geltungsverlustes in der Rechtsordnung: Ausgangsüberlegungen und Überblick	57
I. Geltungsverlust von Rechtsnormen und Darstellung der Voraussetzungen	57
1. Geltungsbeendigung und Normaufhebung durch den Normgeber	58
2. Interpositum: Eine besondere Geltungsbeendigung durch § 9 II BauGB? – Festsetzungen auf Zeit	59
3. Geltungsbeendigung oder faktische Normaufhebung durch entgegenstehendes Recht?	61
4. Besondere Fälle der Normbeendigung bei Veränderung der eine Norm betreffenden Wirklichkeit	63
a) Bestandsaufnahme und zusammenfassende Darstellung der Begründungsansätze	64
b) Differenzierung der Fallgestaltungen des außerordentlichen Geltungsverlustes bei Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse	66
(aa) Vollständiger Wegfall des Regelungsgegenstandes	66
(bb) Völlige Veränderung der geregelten Verhältnisse	67

c) Zusammenfassung und Zwischenergebnis	69
II. Geltungsverlust von Verwaltungsakten und Darstellung der Voraussetzungen	69
1. Begriffsdefinition und Rechtswirkungen von Verwaltungsakten	69
2. Differenzierung einzelner Typen von Verwaltungsakten und Einordnung der Baugenehmigung	70
3. Bestehende Möglichkeiten der Beendigung der Rechtswirkung von Verwaltungsakten	71
a) Aufhebung von Verwaltungsakten durch die zuständige Behörde	72
b) Erledigung von Verwaltungsakten gemäß § 43 VwVfG	72
4. Zwischenüberlegung zur Geltungsbeendigung von Baugenehmigungen	74
III. Zwischenergebnis und Ausblick	75
 E. Rechtliche Bewertung der Zulässigkeit von Funktionslosigkeit und Geltungsverlust einer Baugenehmigung bei Nutzungsunterbrechung	76
I. Einleitung	76
II. Unzulässige Ausweitung des Anwendungsbereichs der Funktionslosigkeit in der Rechtsprechung	77
1. Erstes Beispiel: Funktionslosigkeit bei „wirtschaftlicher Unzumutbarkeit“ der zugelassenen Nutzungen	78
2. Zweites Beispiel: Übertragung der Rechtsfigur der Funktionslosigkeit in die Finanzrechtsprechung	79
3. Grenzen des Richterrechts und notwendige Voraussetzungen für eine Rechtsfortbildung im Sinne der Funktionslosigkeitsrechtsprechung	80
4. Zwischenergebnis: Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung durch Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Funktionslosigkeit überschritten	83
III. Zulässigkeit der Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen	84
1. Grundsätzliche Kritik bisheriger Ansätze zur Anerkennung der Funktionslosigkeit als Begründung außergesetzlicher Geltungsbeendigung und ihrer Folgen	84
a) Kritik der gewählten Anknüpfungspunkte zur Begründung der Folgen der Funktionslosigkeit	84
b) Weitere Kritik der bisher anerkannten Folgen der Funktionslosigkeit	85
c) Generelle Kritik der Anerkennung der rechtsvernichtenden Kraft von Tatsachen in Literatur und Rechtsprechung	86
(aa) Bedeutung und Reichweite des Demokratieprinzips im Falle außerordentlichen Geltungsverlustes von Rechtsnormen	86
(bb) Bedeutung von Rechtsnormen für und im Gesetzesgefüge	88

(cc) Keine Zweckmäßigkeitsskontrolle des Gesetzgebers	89
(dd) Aussagekraft der Wirklichkeit für zukünftige Rechtsentwicklungen?	90
d) Zwischenergebnis und Ausblick	94
e) Einschub: Einordnung der Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen bei vollständiger Veränderung der Wirklichkeit und Kritik dieses Ansatzes	94
2. Bewertung am Maßstab der Rechtsstaatlichkeit	95
a) Bedeutung der tatsächlichen Veränderung der Wirklichkeit für die Normgeltung im Rechtsstaat: Handelt es sich bei der Funktionslosigkeit um eine zulässige Rechtsfigur?	97
(aa) Darstellung der Ausgangslage	98
(bb) Aspekte der Rechtssicherheit hinsichtlich der Anerkennung der Funktionslosigkeit	99
(1) Bedeutung der Rechtssicherheit und ihrer Subprinzipien hinsichtlich der Anerkennung der Funktionslosigkeit	100
(2) Voraussetzungen des Normvertrauens und Folgen staatlichen Vertrauensbruchs	101
(3) Handlungspflichten des Staates im Bereich der Bebauungsplanung: Bestehen einer Planungspflicht?	102
(4) Zwischenergebnis zur Anerkennung der Funktionslosigkeit unter Gesichtspunkten der Rechtssicherheit	106
(cc) Aspekte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinsichtlich der Anerkennung der Funktionslosigkeit	109
(1) Der legitime Zweck einer Norm und seine Voraussetzungen	110
(2) Bestehen eines legitimen Zweckes einer Norm bei deren Funktionslosigkeit?	111
(3) Ist der legitime Zweck einer Norm gleichbedeutend mit ihrem generellen Zweck?	114
(4) Weitere Aspekte der Verhältnismäßigkeit und Folgen für eine Anerkennung der Funktionslosigkeit als zulässige Rechtsfigur	114
b) Bestehen einer Planänderungs- und Planverfolgungspflicht der Gemeinden	115
c) Zwischenergebnis	117
3. Bewertung am Maßstab des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung	118
a) Verhältnis der Funktionslosigkeit zur kommunalen Selbstverwaltung	120
b) Umfang der Betroffenheit der Planungshoheit durch den Eintritt der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans	120

c) Bedeutung der Funktionslosigkeit für die Planungshoheit	121
(aa) Reichweite des Verantwortungsbereichs der Planungshoheit	121
(bb) Beeinträchtigung der Planungshoheit durch funktionslose Bebauungspläne?	122
(cc) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Beeinträchtigung?	123
(1) Rechtswidrige Genehmigungspraxis bei Kenntnis der Gemeinde	125
(2) Rechtswidrige Genehmigungspraxis bei Unkenntnis der Gemeinde	126
(dd) Besonderheit der kommunalen Neugliederung	127
d) Zwischenergebnis	127
4. Bewertung am Maßstab des Gleichheitssatzes	128
a) Bedeutung des Willkürverbots	130
b) Selbstbindung der Verwaltung	132
c) Zwischenergebnis	132
5. Bewertung am Maßstab der Eigentumsgarantie	133
a) Baufreiheit im Verhältnis zum Bebauungsplan	134
b) Beschränkung des Eigentums durch staatliche Planung	135
c) Verfassungsmäßigkeit der Eigentumsbeschränkung	136
(aa) Anknüpfung an die Genehmigungspraxis der Bauaufsicht	137
(bb) Anknüpfung an den Moment des Eintritts der Funktionslosigkeit	137
d) Zwischenergebnis	138
6. Ergebnis der Rechtskontrolle der Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen und erste Hinweise für die Lösung des untersuchungsbegleitenden Beispiels	139
IV. Zulässigkeit der Funktionslosigkeit von Flächennutzungsplänen	140
1. Die Bedeutung der Verfassung für die Funktionslosigkeit von Flächennutzungsplänen	141
a) Relevanz des rechtsstaatlichen Maßstabes?	141
(aa) Besonderheit des Bereichs des § 35 III 3 BauGB	143
(bb) Überlegungen in Anlehnung an einen Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts zur Begründung der unmittelbaren Außenwirkung eines Flächennutzungsplans bei Vorliegen des § 35 III 3 BauGB	143
(cc) Kritik der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts	144
(1) Der Anerkennung einer unmittelbaren Außenwirkung entgegenstehender Wille des Gesetzgebers	145
(2) Der Anerkennung einer unmittelbaren Außenwirkung entgegenstehende rechtsdogmatische Aspekte	147
(dd) Zwischenergebnis	148

b) Bewertung am Maßstab des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung	148
c) Bewertung am Maßstab des Gleichheitssatzes	149
d) Bewertung am Maßstab der Eigentumsgarantie	150
2. Zwischenergebnis	151
V. Bewertung des außerordentlichen Geltungsverlustes von Baugenehmigungen bei Nutzungsunterbrechung	151
1. Zusammenhänge von Vertrauensschutz und Verfassungswerten in Bezug auf den Bestandsschutz und dessen Herleitung	152
2. Reichweite des Bestandsschutzes bei Nutzungen	154
a) Bestandsschutz und baulicher Bestand	155
(aa) Reichweite des Bestandsschutzes	156
(bb) Absolute Sachbezogenheit der Baugenehmigung	157
(cc) Grenzen des Bestandsschutzes	157
b) Rechtliche Wirkung des baulichen Bestandes und seiner Nutzung	158
(aa) Rechtliche Verortung der Nutzungserlaubnis	159
(bb) Nutzungserlaubnis als unselbstständige Inhaltsbestimmung der Substanzgenehmigung	160
(cc) Besonderheiten der Baugenehmigung bei Nutzungsänderungen	162
c) Folgen für den Bestandschutz von Anlagen und ihrer Nutzung	163
(aa) Darstellung der gängigen Ansichten zur Begründung des Geltungsverlustes bei Nutzungsunterbrechung	163
(1) Zeitmodell des Bundesverwaltungsgerichts	164
(2) Drei-Jahres-Regel aus BImSchG und LBauO	165
(3) Erledigung nach § 43 II VwVfG	166
(4) Schlüssige Verzichtserklärung durch Nutzungseinstellung	168
(5) Weitere Kritik der Ansätze zum Geltungsverlust und Zwischenergebnis	169
(bb) Geltungsverlust bei Nutzungsänderung	171
3. Zwischenergebnis	171
VI. Zusammenfassendes Ergebnis der rechtlichen Bewertung der Untersuchungsgegenstände und Ausblick	172
 F. Umgang mit Tatsachenveränderungen im Geltungsbereich des öffentlichen Baurechts: Gemeinsame Lösungsansätze nach bestehendem Recht	174
I. Wechselbezüge der Untersuchungsgegenstände	174
II. Ähnlichkeiten der Untersuchungsgegenstände und jeweils anerkannter Möglichkeiten des außerordentlichen Geltungsverlustes: Zusammenfassender Vergleich	176

1. Wirklichkeit als Anknüpfungspunkt der Geltung	177
2. Maßstab des objektiven Beobachters zur Entscheidung über das Geltungsschicksal und Folgen für betroffene Stellen	177
3. Vorbereitung des Fortgangs der Untersuchung	179
III. Wesensmäßige Besonderheiten im öffentlichen Baurecht und daraus folgende Anknüpfungsmöglichkeiten zur Lösung von Spannungen von Recht und Wirklichkeit	180
1. Besteht eine Notwendigkeit der Rechtsfigur der Funktionslosigkeit?	180
a) Anerkennung der Funktionslosigkeit aus dem Gedanken der Effizienz?	181
b) Verlust der Daseinsberechtigung der Funktionslosigkeit durch Einführung des § 9 II BauGB: Bestehen eines Planungsinstrumentariums mit umfassendem Handlungspotenzial?	183
c) Zwischenergebnis und weitere Differenzierungen	184
2. Praktische Anwendbarkeit des bestehenden Planungsinstrumentariums und Konsequenzen für die Vollzugsfähigkeit der Planung	185
a) Gebietsverträglichkeit und Rücksichtnahmegebot aus § 15 BauNVO	185
b) Reichweite des Rücksichtnahmegebots bei besonderem Immissionsschutz	189
c) Ausschluss der Funktionslosigkeit über den Gebietserhaltungsanspruch bei planabweichender Entwicklung?	191
d) Rechtliche Folgen des bestehenden Planungsinstrumentariums für die Bebauungsplanung und ihren Vollzug und erster Lösungsansatz für das untersuchungsbegleitende Beispiel	193
(aa) Lösungsansatz gem. § 9 II BauGB: Planungsberichtigung durch Planungsträger	193
(bb) Mögliche praktische Konsequenzen der Anwendung von § 9 II BauGB: Besteht ein Planungsanspruch im Einzelfall?	195
e) Ausblick: Möglichkeit weiterer Konsequenzen und Lösungsansätze?	198
3. Eigenheiten der Bauleitplanung und Ansatzpunkte der Konfliktlösung im Verwaltungsverfahrensrecht bei Inkongruenz von Recht und Wirklichkeit unter Einbeziehung der Baugenehmigungssituation	199
a) Vorliegen einer Geschäfts- oder Planungsgrundlage im Bereich der Bauleitplanung?	201
b) Anwendungsbereich der Rechtsfigur „Störung der Geschäftsgrundlage“ und Übertragung in das Verwaltungsrecht	201

c) Liegt in der öffentlichen (Bauleit-)planung ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis?	202
4. Möglichkeit „des Wegfalls oder der Störung der Planungsgrundlage“?	205
a) Abgrenzung der „Störung der Planungsgrundlage“ zur Funktionslosigkeit	206
b) Keine unzulässige Umgehung des § 1 VIII BauGB	207
5. Bedeutung des Ansatzes der „Störung der Planungsgrundlage“ im Anwendungsbereich des Geltungsverlustes von Baugenehmigungen	208
a) Nachbarschaftsverhältnis als Anknüpfungspunkt für die Anwendung der Störung der Planungsgrundlage auf ungenutzte, aber genehmigte Anlagen	209
b) Verhältnis des Baugenehmigungsinhabers zu den Planungsträgern	209
c) Anwendung der Störung der Planungsgrundlage bei Baugenehmigungen?	211
d) Besonderheit der befristeten und bedingten Baugenehmigungen: Anwendungsbereich in Äquivalenz zu § 9 II BauGB	213
6. Zwischenergebnis: Praktische Bedeutung der Einordnung der gefundenen Ähnlichkeiten der Untersuchungsgegenstände und der Lösungsansätze für Situationen im Spannungsverhältnis von Recht und Wirklichkeit	214
IV. Ergebnis und Ansätze verbesserter gesetzgeberischer Handhabung von Spannungslagen im öffentlichen Baurecht	216
V. Lösung des untersuchungsbegleitenden Beispiels	219
 G. Fazit und Schlussbemerkung	222
 H. Wesentliche Inhalte und Ergebnisse der Untersuchung: Zusammenfassung	224
 Literaturverzeichnis	233